



# VU Research Portal

## Beleidsvaluatie als incident – analyse van parlementaire enquête woningcorporaties Bijdrage aan workshop 2 Beleidsvaluatie in woelige publieke wateren: pompen of verzuipen?

Koolma, H.M.

2015

### **document version**

Early version, also known as pre-print

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Koolma, H. M. (2015). *Beleidsvaluatie als incident – analyse van parlementaire enquête woningcorporaties Bijdrage aan workshop 2 Beleidsvaluatie in woelige publieke wateren: pompen of verzuipen?*. Paper presented at Politicologen Etmaal 2015, .

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

**Beleidsevaluatie als incident – analyse van parlementaire  
enquête woningcorporaties**

Bijdrage aan workshop 2 Beleidsevaluatie in woelige publieke  
wateren: pompen of verzuipen?

*dr.ir. H.M. Koolma (Rik)*

*Research Fellow Bestuurswetenschap en Politicologie*

Vrije Universiteit Amsterdam

**Politicologen Etmaal 2015**

**Maastricht**

**10 en 11 juni 2015**

---

# Samenvatting

## 1 Inleiding en vraagstelling

In 2014 waren op de Nederlandse TV de openbare verhoren te zien van de parlementaire enquête woningcorporaties. Kijkers verbaasden zich over wat er gebeurd was, en hoe weinig schuldbesef de verhoorden toonden. De openbare verhoren maakten deel uit van een groot onderzoek in opdracht van het Nederlandse parlement. In de eindrapportage is ook 15 jaar beleid geëvalueerd, met weinig flatteuze oordelen voor de 11 opeenvolgende bewindslieden in die periode. Nadere bestudering van de rapporten (Tweede Kamer, 2014) en achterliggende stukken maakt duidelijk dat er al veel eerder signalen waren die wezen op een aanstaand beleidsfiasco, maar dat een evaluatie pas mogelijk werd toen na een rij van schandalen woningcorporatie Vestia met door speculatie met derivaten de financiële stabiliteit van de Nederlandse staat in gevaar had gebracht. Vestia was met een financiële schade die de 3 miljard euro benadert in omvang het grootste fiasco. Bovendien is loopt er een strafrechtelijk onderzoek naar omkoping van de treasurer. Spraakmakend zijn ook de restauratie en ombouw van een stoomschip tot congrescentrum en hotel (Woonbron, directe financiële schade € 230 of hoger) en de fraudezaak bij Rochdale, met een nog lopende strafzaak tegen de ontslagen bestuurder. Het totaal aantal fiasco's bij corporaties ligt boven de 20 (Jong, 2013), in een organisatiepopulatie die qua omvang terugloopt van 579 in 2001 tot 380 corporaties in 2012.

### *Vraagstelling en theoretische uitwerking*

Dit brengt ons bij de vraag waarom er niet tot beleidsevaluatie besloten wordt op een moment dat er tijdig bijgestuurd kan worden? Onderliggend is de vraag waarom beleidssectoren als systeem beschouwd een laag zelfcorrigerend vermogen blijken te hebben en de escalatie pas doorbreken als de schade voor de sector zo groot is dat deze niet meer te negeren is (Koolma, 2013). Het antwoord op deze vraag wordt gezocht in de dossiers van de parlementaire enquête woningcorporaties. Op het eerste oog lijkt het erop dat de beleidsmakers pas bereid zijn lering te trekken uit hun beslissingen als ze in een institutionele crisis beland zijn. Het is echter van belang om na te gaan of er in de aanloop tot een dergelijke crisis ook beleidsevaluaties uitgevoerd zijn en, zo ja, waarom deze beleidsanalyses geen corrigerend effect gehad hebben op de gang van zaken in de beleidssector.

## **1.1 Theoretisch kader en proposities**

De bestuurskundige literatuur gaat in op de typologie en de functie van evaluatie in het beleidsproces (Bressers, Herweijer, & Korsten, *Beleidsevaluatie*, 1993; Bressers, *Evaluatie van beleid*, 2008; Korsten, 2013). Er is ook oog voor non-gebruik en oneigenlijk gebruik van beleidsevaluatie. De betrokken instanties hebben er een andere bedoeling mee dan om van te leren. De evaluatie die volgt wanneer een fiasco niet meer te ontkennen valt (Bovens & Hart, 1995), heeft als de doel het fiasco te ontrafelen (Korsten, 2013, p. 7). De vraag waarom aan een institutionele crisis (Hendriks, Dekker, & Boin, 2003) een periode voorafgaat waarin evaluaties niet plaatsvinden of geen invloed hebben op de gang naar de afgrond wordt hiermee niet duidelijk.

Voor de analyse wordt uitgegaan van een institutioneel sociologische benadering (Meyer & Rowan, 2000). Deze auteurs stellen in 1977 theorie voor die stelt dat zwaar geïnstitutionaliseerde sectoren gekenmerkt worden door een ont koppeling tussen legitimiteit enerzijds en effectiviteit en efficiëntie van de in de sector werkzame organisaties anderzijds. Legitimiteit wordt verkregen op het niveau van het institutionele veld, waarin behalve leiders uit de organisatiepopulatie, ook beleidsinstituten, inspecties brancheorganisaties, adviseurs en rondlopen<sup>1</sup>. Er is op gewezen dat inspecties functionele toezichthouders zijn die in beleidsregels vastgelegde bevoegdheden hebben en ondergeschikt zijn aan een politieke principaal, die beleidsmatig verantwoordelijk is voor het toezicht (Koolma H. M., 2013). De ont koppeling leidt er volgens Meyer en Rowan toe dat het voor leiders van organisaties verleidelijk is om zich te richten op de verwerving van legitimiteit en onverschillig staan tegenover de effectiviteit en efficiëntie van hun organisatie. Ze zullen de technische uitvoering van de bedrijfsprocessen wel gaande houden en vermijden om met ontoereikende dienstverlening publieke verontwaardiging op te roepen (Meyer & Rowan, 2000). Beleidsevaluatie laten de organisatieleiders zelf na (Meyer & Rowan, 2000). De toezichthouders hebben een ceremoniële rol opvatting en beperken zich tot ‘rationalized rituals of inspection and evaluation’ (Meyer & Rowan, 2000, p. 59). De geïnstitutionaliseerde sector omgeeft zich met de mythe van een rationaliteit en effectiviteit. Voor organisatieleiders is er een cynische keuze tussen gepast gedrag vertonen en waardering oogsten op het institutioneel veld, of zich druk maken over de daadwerkelijke effectiviteit en efficiëntie van de organisatie en daarmee de legitimiteit van de organisatie ondergraven. Organisaties die voor het eerste kiezen zijn volgens Meyer en Rowan op zich zelf beschouwd niet frauduleus maar wel opportunistisch.

---

<sup>1</sup> Deze opsomming van actoren sluit aan op de situatie van Nederlandse maatschappelijke sectoren en wijkt af van de opsomming van Scott en Meyer (2000) aan wie de verdere begrippen ontleend zijn.

De strekking is dat een maatschappelijke sector waar de keuze van organisatie- en toezichtstrategie volgens deze theorie verloopt vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie suboptimaal, maar zal door de mythe als beschermingslaag minder kwetsbaar zijn voor kritiek van buiten het institutionele veld.

De theorie van Meyer en Rowan leidt weliswaar tot een verklaring voor suboptimaal functioneren van een organisatiepopulatie in een geïnstitutionaliseerde sector, maar legt geen pad naar een algeheel beleidsfiasco. Er ontbreekt een dynamisch aspect in de theorie wat een escalatie zou kunnen verklaren. Powell (1991, p. 186) stelt in een doorontwikkeling van de theorie dat sectoren na een periode van rijpheid een graad van institutionalisering bereiken, waarbij een drempel overschreden wordt. Boven die drempel zijn geïmiteerde innovaties voornamelijk nog gericht zijn legitimatie en is het eventuele verband met prestaties van de organisaties niet relevant meer. Deze veronderstelling is met behulp van de theorie van sociale vergelijking verder uitgewerkt: Innovaties ontvouwen zich los van een werkpraktijk op het institutioneel veld waar de verbale presentatie van prestaties sneller tot succes leidt dan via de omslachtige weg van het verkrijgen van beheersing van een nieuwe activiteit (Festinger, 1954). Door voortijdige succesverklaring en het ontbreken van evaluatie-informatie over de effectiviteit en efficiëntie van de nieuwe activiteit slaan innovaties aan bij leden van het institutioneel veld die ontkoppeld zijn (Koolma, 2008) en vinden navolging via het verschijnsel van institutioneel isomorfisme (DiMaggio & Powell, 1983). Met het drempelbegrip raakt Powell aan een *social system* benadering van maatschappelijke sectoren. In een uitwerking van deze benadering (Koolma H. M., 2013) is gesteld dat escalatie veroorzaakt wordt onder de volgende condities:

- Er is ont koppeling tussen de missie en doelstelling van de organisaties enerzijds en het handelen van de bestuurders anderzijds;
- Er is geen adequate terugkoppeling op de prestaties van de organisaties;
- Er is ongerichte positieve feedback (meekoppeling) die het zoekbereik voor nieuwe praktijken vergroot maar door de ongerichtheid de kans op succes klein maakt;
- Er is geen werkend mechanisme van interventie dat schadelijke *courses of actions* onderbreekt en stopt.

Bij een eerste exercitie met dit model (Koolma H. M., 2013) is gestuit op het verschijnsel dat toezichthouders zelfinvaliderende opvattingen hebben, bijvoorbeeld dat ze niet kunnen ingrijpen omdat ze dan op de stoel van de bestuurder zouden gaan zitten. Als deze opvatting belemmert om in te grijpen bij bestuurders die in de fout gaan, dan heeft het toezicht zichzelf ongeschikt voor de functie gemaakt.

Deze dynamische benadering is ook een doorontwikkeling van de institutionele theorie van Meyer en Rowan .

Uit voorgaande behandeling van de institutionele theorie leiden we de volgende proposities af:

*Propositie 1: in een zwaar geïnstitutionaliseerde sector laten bestuurders van de uitvoerende sectororganisaties eigen beleidsevaluatie na en zullen weerstand vertonen tegen beleidsevaluaties door derden die het gebrek aan effectiviteit en efficiëntie bloot zouden kunnen leggen.*

*Propositie 2: in een zwaar geïnstitutionaliseerde sector hebben toezichthouders een voorkeur voor ceremonieel toezicht dat wel de mythe van effectiviteit van de sector in stand houdt maar voorbij gaat aan vraagstukken van effectiviteit en efficiëntie bij de uitvoerende organisaties.*

*Propositie 3: bestuurders van organisaties in een zwaar geïnstitutionaliseerde zullen wel zorgen dat de lopende processen van dienstverlening aan cliënten draaiende gehouden worden om publieke verontwaardiging te vermijden.*

*Propositie 4: als gevolg van de voorgaande omstandigheden is er in een zwaar geïnstitutionaliseerde sector geen zicht op de prestaties van de leden van organisatiepopulatie. Innovatie ontkoppeld*

*Propositie 5: in afwezigheid van maatstaven voor de prestaties van de organisaties worden organisatieleiders die op het institutioneel veld met verbale presentaties bijdragen aan de mythe van effectiviteit hoger gewaardeerd dan organisaties leiders die zich inspannen voor de prestaties van de organisaties. Dit verschil in waardering is een graadmeter voor de institutionalisering van de sector.*

*Propositie 6: de afwezigheid van maatstaven voor daadwerkelijke prestaties en de mogelijkheid om successen te framen zijn bevorderende omstandigheden voor opportunistisch en frauduleus gedrag.*

*Propositie 7: innovaties die los van de organisatieroutines en zonder praktijkbeproeving (negatieve feedback) gelanceerd en gevolgd worden op het institutioneel veld zijn in potentie schadelijk voor de organisaties, hun clientèle en hun omgeving.*

*Propositie 8: Toezichthouders in zwaar geïnstitutionaliseerde beleidssectoren dwingen de bestuurders niet alsnog tot beproeving van innovaties, maar bevorderen daarentegen de verspreiding van onbeproefde innovaties door ze goed te keuren en aan te prijzen*

*Propositie 9: Toezichthouders onderbreken en stoppen de fiasco's in de organisatiepopulatie niet ten einde de mythe van effectiviteit van de sector in stand te houden.*

*Propositie 10: De opvattingen van de toezichthouders zelf blokkeren de mogelijkheden die ze hebben tot onderbreking van een falende gang van zaken in de organisatiepopulatie.*

## **2 Onderzoeksmethode en bronnen**

In deze analyse is de sector van de Nederlandse woningcorporaties het object van onderzoek.

### **2.1 Onderzoeksmethode**

Beleidsvaluaties zouden als eenheid van onderzoek beschouwd kunnen worden. Het gaat echter ook om de vraag waarom beleidsvaluaties uitblijven totdat de sector in crisis is. Dit leidt tot de standpunt de analyse een casusonderzoek betreft. Er zal op enkele plekken verwezen worden naar kwantitatieve onderzoeken waarin de corporaties of de bestuurders ervan de onderzoekseenheid zijn (beschrijvend en verklarend). Het zijn dan documenten die voor secundaire analyse ingezet worden. Het betreft dus de studie van een enkele casus. Een dergelijke studie is te vergelijken met een design met een enkel experiment (Vaus, 2001, p. 51). In deze analyse zijn de casus van de fiasco's bij de corporaties (Gerrichhausen, Gruis, Koolma, & Schaar, 2014) geen eenheid van onderzoek, maar wel een aanknopingspunt om te beoordelen hoe het toezicht in de sector opereert. Deze keuze heeft ook tot gevolg dat de bijna als regel geldende nalatigheid van intern toezichthouders van ontsprende bestuurders buiten de analyse blijft. Wel zijn er sectorbrede evaluatiestudies gemaakt van de rol opvattingen en kwaliteit van het intern toezicht. Deze evaluatiestudies behoren tot de onderzochte documenten.

Het is een bijzondere vorm van casusonderzoek aangezien er proposities zijn die getoetst zullen worden. Het voordeel van een hypothesetoestende aanpak bij een case study is de mogelijkheid om werking van de theorie binnen een sociale context te testen. Ook is meer te vertellen over de condities waaronder de theorie eventueel geldig bevonden wordt (Vaus, 2001, pp. 50-51). Nadeel is natuurlijk dat de aanpak weinig externe validiteit oplevert. Die zal opgebouwd moeten worden, door herhaling van het onderzoek in een andere sector. Gedacht zou kunnen worden aan de Nederlandse onderwijssector, waarin ontwikkelingen tot een ontknopning zijn gekomen met de parlementaire enquête onderwijsvernieuwing.

Bij de vraagstelling is er de veronderstelling dat er wel beleidsvaluaties zijn uitgevoerd maar dat die niet effectief geweest zijn. Als we lezen hoe lastig het is om effecten van beleid vast te stellen, dan kunnen we beseffen dat het effect van beleidsvaluatie minstens zo lastig vast te stellen zal zijn.

Een legalistische benadering zou dit eenvoudig oplosbaar maken. Is er naar aanleiding van de evaluatie een aanpassing doorgevoerd in wet en regelgeving? Het gaat hier om een situatie dat het sectorbeleid en de uitvoering niet in één hand zijn. Dientengevolge zijn beleidsvaluaties in deze analyse voor een deel evaluaties van het werkgebied en functioneren



niet door maar over de corporaties. De evaluatie hebben ook een doel ten aanzien van de corporaties. We kunnen daarom het gezochte effect opvatten als het gevolg van een interventie in een lopende praktijk in de sector. Swanborn onderscheidt de volgende onderwerpen van mogelijke beïnvloeding:

- De objectieve gedragsruimte (denk aan wet en regelgeving);
- De gepercipieerde gedragsruimte;
- De objectieve gevolgen van gedrag;
- De subjectieve gevolgen van gedrag;
- Waarden.

Er is ook de kijken naar de gevolgen van een beleidsevaluatie bij de agendering. Komt de evaluatie in bespreking? Wordt de evaluatie openbaar gemaakt? Krijgt de evaluatie aandacht in de vakbladen congressen etc. En dergelijk onderzoek naar de agendering is interessant maar complex en bewerkelijk. In deze analyse is volstaan met de uitslatingen van de personen in de verhoren. Een evaluatie die 'in de bureaula is verdwenen' wordt aangenomen niet effectief te zijn geweest.

## **2.2 Bronnen van onderzoek**

Bronnen voor dit onderzoek zijn de rapporten van de parlementaire enquête woningcorporaties, met bijzondere aandacht voor de verhoren aangezien die duidelijk maken wat er wel en niet gebeurt is voorafgaand en na beleidsevaluaties. De Algemene Rekenkamer heeft een evaluatie gemaakt van het extern toezicht in de sector van de woningcorporaties (Algemene Rekenkamer, 2014). Dit onderzoek kwam vlak voor het openbare deel van de parlementaire enquête. Vijf jaar eerder was de rechtmatigheid van het extern toezicht ter discussie komen te staan (Rijksauditedienst, 2009; Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, 2009). De AR-publicatie wordt daarom geschaard onder de beleidsevaluatie die plaats vindt wanneer een beleidsfiasco niet meer te ontkennen is.

Bij de openbare verhoren is er vooral geput uit sleutelpersonen. Dat zijn de staatssecretaris Remkes, minister Dekker en minister Van der Laan. Afgaand op de kenschetsingen in de interviews en hun beleidsdocumenten voeren zijn het bewind op de omslagmomenten.

- Remkes met een omslag naar New public management (ondernemerschap, privatisering van het woningbezit en prestatiebesturing);
- Dekker met een omslag naar New Public Governance, in de vorm van een overlegmodel met de brancheorganisatie, het opzetten van netwerken in de wijken en een sterke informalisering van de contacten in het netwerk;

- Van der Laan met een omslag naar de New Weberian State (ontvlechting van vervaagde rolverdeling en handhaving wet- en regelgeving);

Verder hebben enkele Tweede Kamerleden sleutelrol gespeeld:

- Jansen van de Socialistische Partij, indiener van de diverse moties rond het schip van Woonbron en een motie van wantrouwen tegen minister Vogelaar;
- Depla van de Partij van de Arbeid, via een motie met Van Bochove opdrachtgever van een beleidsevaluatie door de Tweede Kamer; en met dezelfde van Bochove indiener van de motie die geleid heeft tot de parlementaire enquête;
- Van Bochove van het Christen Democratisch Appèl.

Op het ministerie hebben twee ambtenaren leiding gegeven aan het toezicht op de woningcorporaties wat betreft volkshuisvestingsbeleid en rechtmatigheid, namelijk Van Giessen en Schaap. Onder de verantwoordelijkheid van de minister opereert het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), een zelfstandig bestuursorgaan waarvan Van der Moolen tot en 2013 directeur is geweest. Er is nog een private organisatie, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), een organisatie met feitelijke toezichtstaken en interventiebevoegdheden op grond van overeenkomsten met aangesloten woningcorporaties. De status als toezichthouder hebben vertegenwoordigers van deze organisatie (Van Dam, Van der Post) betwist, zodat we ondanks opvallende rol van het WSW in het beleidsfiasco van de sector ze buiten deze analyse laten. Een vertegenwoordiger van de corporatiebestuurders is de bestuurder van de brancheorganisatie, Van Leeuwen. Deze heeft een opmerkelijke rol gespeeld op het institutioneel veld met een aanhoudend weerstand tegen een publieke normstelling voor en een beoordeling van de prestaties van corporaties.

### **3 Beoordeling en evaluatie van de proposities**

In dit hoofdstuk worden de proposities getoetst en geëvalueerd. Dit laatste houdt ook in dat de bevestiging of verwerping van de proposities in de context van de casus geplaatst. De proposities worden de condities waaronder de institutionele theorie in staat is te verklaren waarom beleidsevaluaties, voorzover ze al uitgevoerd worden, de gang naar een beleidsfiasco niet weten te keren.

#### **3.1 Nalatigheid en weerstanden bij de uitvoering in de beleidsector**

Propositie 1 luidt *in een zwaar geïnstitutionaliseerde sector laten bestuurders van de uitvoerende sectororganisaties eigen beleidsevaluatie na en zullen weerstand vertonen tegen beleidsevaluaties door derden die het gebrek aan effectiviteit en efficiëntie bloot zouden kunnen leggen.*

Vanuit een groep corporaties en ondersteund door de brancheorganisatie is een visitatiemethode ontwikkeld die door middel van een code ook binnen de gepercipieerde gedragsruimte is gebracht. De methode brengt prestatie in relatie tot de omgeving waarin de corporaties werken. De proposities is dus te weerleggen.

De methode mist een degelijke validiteit. De inter-beoordelaarsbetrouwbaarheid blijkt niet gegarandeerd (Hagbi, 2015). De effectiviteit van de governance wordt gemeten aan de hand van vormvereisten en ongetoetste best practices (Bortel, Hoekstra, & Elsinga, 2012). Een hoge score wil dus vooral zeggen dat men institutioneel gewenst gedrag vertoont. De begripsvaliditeit van legitimiteit bij belanghouders is ook twijfelachtig, aangezien dit een institutionele vorm van legitimiteit is wat ook gezien kan worden als reputatie (Hagbi, 2015).

Corporaties evalueren hun investeringen niet en deden zo goed als niets met de informatie die zij aan de landelijke toezichthouders aan moesten leveren (Koolma, 2008). Ook fusies zijn bij uitzondering geëvalueerd (Cebeon, 2006; Botermans, 2011). Op grond van de evaluatie en context informatie is er voldoende reden om de propositie alsnog te accepteren.

#### **3.2 Ceremonieel toezicht en desinteresse in vraagstukken van effectiviteit en efficiëntie**

Propositie 2 heeft de volgende formulering: *in een zwaar geïnstitutionaliseerde sector hebben toezichthouders een voorkeur voor ceremonieel toezicht dat wel de mythe van effectiviteit van de sector in stand houdt maar voorbij gaat aan vraagstukken van effectiviteit en efficiëntie bij de uitvoerende organisaties.*

Het CFV heeft een reeks van evaluaties van het intern toezicht uitgevoerd. In deze onderzoeken is een toename van interesse in maatschappelijke effectiviteit vast te stellen. Ook het ministerie heeft opdracht gegeven voor een onderzoek naar het toezicht op woningcorporatie (Schilder, Mosch, & Hage, 2006). Verder heeft het CFV een rapportage opgezet waarmee de aangeleverde verantwoordingsinformatie (volkshuisvestingsbeleid en financiële verslaglegging) afgezet wordt tegen referenties (peer groups en landelijk gemiddelde). De informatie is een vorm van feedback bestuurders, intern toezichthouders, maar ook belanghouders als huurdersorganisaties en gemeenten kunnen zich daarmee een beeld vormen van de prestaties van de corporaties.

De brancheorganisatie heeft zonder succes een rechtszaak gevoerd om openbaarmaking van deze gegevens te voorkomen. Na bestuurswisseling bij de brancheorganisatie is overigens wel medewerking met deze vorm van feedback.

De directeur van het CFV heeft diverse beleidsevaluaties uitgevoerd, onder andere met betrekking tot de ontwikkeling van de bedrijfslasten van corporaties en het huurbeleid. Omzetting van deze evaluatie in nieuw beleid van de regering bleef hangen op een minister die keer op keer toegaf aan bezwaren van de bestuurder van de brancheorganisatie. De CFV directeur had goede ingangen bij het parlement en probeerde de uitgevoerde evaluaties op de agenda te krijgen. Dit werd hem niet in dank afgenomen. De bestuurder van de brancheorganisatie heeft de minister verzocht de directeur van het CFV te ontslaan. Hij heeft hetzelfde ook geprobeerd bij de raad van commissarissen van het CFV, overigens zonder succes.

Het ministerie heeft in vijftien jaar geen poging gedaan om de uitvoering van de beleidsdoelen door woningcorporaties te evalueren, ondanks de beschikbaarheid van op verzoek het ministerie gestructureerd verzamelde informatie. Voor een eerste omvattende toets (Koolma, 2008) bleek geen belangstelling. Wel heeft het ministerie een onderzoek laten uitvoeren naar de maatschappelijke effectiviteit van fusies (Cebeon, 2006). De uitkomsten waren positief in tegenstelling tot een ander onderzoek (Botermans, 2011). Vergelijking van de onderzoeken laat zien dat in het eerste onderzoek de perceptie van professionaliteit gemeten is, en in het tweede onderzoek door corporaties geleverde prestaties. De publicatie van dit tweede onderzoek van de hand van een CFV is tegengewerkt door het ministerie. Overigens is het opmerkelijk dat het ministerie jarenlang fusies getoetst heeft op doelmatigheid, maar nooit een fusie geweigerd heeft. In het verhoor werd gesteld dat alle verhalen over de meerwaarde van de fusie overtuigend bevonden zijn. Een reeks van onderzoeken naar schaaffecten en fusie trekt de doelmatigheid van schaalvergroting en fusies in twijfel.

Bij de tweede propositie valt op dat er niet in zijn algemeenheid gesteld kan worden dat extern toezichthouder zich beperken tot ceremonieel toezicht en kwesties van effectiviteit en

efficiëntie links laten liggen. Het CFV laat het tegendeel zien. De organisatie heeft actief geprobeerd het gedrag van bestuurders en intern toezichthouders van corporaties te beïnvloeden. Het CFV is echter afhankelijk gebleken van de medewerking van het ministerie. Er volgde ook voorstellen van een gezamenlijke commissie van het ministerie en de brancheorganisatie voor een nieuw arrangement van de sector waarin het toezicht weggehaald zou worden bij het CFV.

Het ministerie heeft geen gevolg gegeven aan de evaluaties om corporaties vertegenwoordigd door de branchorganisatie te vriend te houden. Propositie 2 kan dus geaccepteerd worden, maar wel met de kanttekening dat machtsverhoudingen in het extern toezicht het effect van wel degelijk uitgevoerde beleidsevaluaties belemmeren en zelf blokkeren. Actieve politieke agendering van beleidsevaluaties blijkt bovendien riskant voor de extern toezicht houder. De aanstelling van de directeur en het voortbestaan van de organisatie komen op het spel te staan.

### **3.3 Draaiende houden van lopende processen van dienstverlening**

*Propositie 3: bestuurders van organisaties in een zwaar geïnstitutionaliseerde zullen wel zorgen dat de lopende processen van dienstverlening aan cliënten draaiende gehouden worden om publieke verontwaardiging te vermijden.*

De enquêtecommissie heeft enkele woningcorporaties bezocht waar geen fiasco's hebben plaatsgevonden en bestuurders op het spoor zijn gebleven. De ervaringen van de commissie waren positief. De leden beargumenteren dat de meerderheid van corporaties hun huurders goed bedienen en zich ook maatschappelijk verdienstelijk maken in hun lokale werkgebied.

Niet duidelijk is wat er gebeurd is met de dienstverlening door organisaties waar een fiasco is opgetreden. In enkele casussen hebben corporaties geprobeerd de uitvoering van het sociaal woningbeheer onder te brengen in een aparte op afstand te zetten rechtspersoon. Deze handelswijze viel samen met de behoefte om geld en bestuursaandacht vrij te spelen voor branchevreemde innovaties.

In zijn algemeenheid is te stellen dat corporaties meer gedaan hebben dan hun dienstverlening draaiende houden. Ze laten bij jaarlijkse metingen een gestage verbetering van hun dienstverlening zien, vooral ook bij kleine en middelgrote corporaties. Deze gestage verbetering is een voorbeeld van een niet *disruptive* vorm van innovatie.

Bij enkele corporaties waar het misgegaan is, is er een weerslag geweest op de dienstverlening. Paketten sociale huurwoningen zijn geforceerd verkocht. Ook is bij deze

corporaties het huurbeleid veel minder gematigd dan bij andere corporaties<sup>2</sup>. Overigens zijn er ook corporaties die bij het verwerken van de schade een strategie gekozen hebben die juist tot een hogere tevredenheid van huurders geleid heeft (Koolma & Van Vliet, 2015).

Propositie 3 wordt verworpen. Uit de casus blijkt dat woningcorporaties in de schaduw van de institutionalisering gestaag werken aan verbetering van hun dienstverlening. Dat is meer dan de processen gaande houden. Wel is het onduidelijk wat er gebeurt bij corporaties waarvan de bestuurder in de voorhoede van het institutioneel veld is gekomen en vervolgens is ontspoord. Afwikkeling van de fiasco's blijken bij corporaties een weerslag te hebben op de dienstverlening, maar dit is geen regel.

### **3.4 Prestaties van de leden van de organisatiepopulatie langdurig buiten beeld**

Propositie 4 luidt: *als gevolg van de voorgaande omstandigheden is er in een zwaar geïnstitutionaliseerde sector geen zicht op de prestaties van de leden van organisatiepopulatie.*

Er is ook op initiatief van twee leden van de Tweede Kamer (Van Bochove en Depla) een evaluatie uitgevoerd van de corporatiesector. Uitkomst van dit onderzoek was dat er de regering niet in staat was om de woningcorporaties te beoordelen op de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit (Conijn, 2005). Deze beoordeling blijkt te gelden voor de hele onderzochte periode, bijvoorbeeld bij de beoordeling van fusies en toetsing van commerciële en maatschappelijke nevenactiviteiten. De regering gaat bij gebrek aan beter af op de overtuigingskracht van de verhalen waar de corporaties hun voorstellen.

De twee parlementariërs vonden weinig weerklank bij collega's voor de uitkomsten van de evaluatie. De bewindslieden hebben ook geen initiatief ondernomen om dit gebrek aan inzicht en maatstaven te doorbreken. Er waren andere prioriteiten.

De propositie dat er in een zwaar geïnstitutionaliseerde sector geen zicht is op de prestaties van de organisaties leden is geaccepteerd.

### **3.5 Voorkeur voor verbale presentaties boven prestaties**

Propositie 5 heeft de volgende formulering: *in afwezigheid van maatstaven voor de prestaties van de organisaties worden organisatieleiders die op het institutioneel veld met verbale presentaties bijdragen aan de mythe van effectiviteit hoger gewaardeerd dan organisaties leiders die zich inspannen voor de prestaties van de organisaties. Dit verschil is waardering is een graadmeter voor de institutionalisering van de sector.*

---

<sup>2</sup> Bij leegkomst worden de huren opgetrokken tot de maximaal redelijke huur.

De toezichthouders hebben geruime tijd een voorkeur getoond voor bestuurders van woningcorporaties die in de voorhoede van het veld opereerden, de zogenaamde koplopers. Deze voorkeuren beïnvloedde het vermogen om de feitelijke prestaties van deze corporaties te beoordelen. Vooral de bestuurder van Woonbron was een favoriet van de politiek. Toen de teller voor de kosten van de verbouwing voor de corporatie al op € 175 miljoen stond in plaats van de geraamde € 12,5 miljoen, kreeg het plan nog lof van een kamerlid (Depla). Minister Vogelaar is het plan tot het einde blijven verdedigen, wat overigens tot haar aftreden leiden na een motie van wantrouwen van het meest kritisch kamerlid (Jansen). Minister Van der Laan, looft de bestuurder ondanks het debacle van een kwart miljard euro met verwijzing naar zijn uitzonderlijke prestaties voor de volkshuisvesting. Een maatstaf voor deze beoordeling is er niet, het gaat dus om de reputatie van de bestuurder. Bij de kamerleden bestaat bij terugblik twijfel over de prestaties van Woonbron. Overigens heeft het CFV geen enkel moment positief advies aan het project met de boot gegeven. Er is een negatief oordeel vanwege de verspilling van publieke middelen.

Er is een overzicht gegeven van commerciële en maatschappelijke nevenactiviteiten (Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, 2009). Onduidelijk is waarom sommige nevenactiviteiten wel goedgekeurd zijn en andere niet. Er zou sprake kunnen zijn van een koplopers *bias* bij de meest spraakmakende nevenactiviteiten (Oibibio/Het Oosten en ss Rotterdam/Woonbron), maar dat zou ook kunnen gaan om enthousiasme voor deze activiteiten zelf, waar in strijd met de geldende regelgeving (MG 2001-26) toestemming voor is gegeven. Men zoekt baanbrekende vernieuwingen in de wijkaanpak, naar aansprekende verhalen.

Er is geen informatie voor handen waar uit blijkt dat corporatiebestuurders die zich zonder verbaal vertoon inspanden voor de prestaties van hun organisaties nadeel hebben gehad van mindere waardering door de toezichthouders.

Uit een publicatie blijkt dat onderzochte bestuurders een positie los van de organisatie en de rol van politiek ondernemer aangenomen hebben (Heemskerk, 2013). Dit verschijnsel is sterker dan rol die ze vanuit de strategie van de onderneming zouden kunnen kiezen. De institutionalisering is terug te vinden in het gedrag van bestuurders waarbij ze zich minder druk maken om de prestaties van hun organisaties dan om hun positie in het veld.

Bij propositie 5 zijn er aanwijzingen dat toezichthouders voor verbale presentaties vallen, maar dat is niet bij alle toezichthouders het geval. Bestuurders hebben wel hun gedrag aangepast door losser van de organisatie te opereren en zich te profileren als politiek ondernemer. Dit laatste is een indicator dat de insitutionalisering doorwerkt in het gedrag van de leden van de organisatiepopulatie. Met een kleine kanttekening

### **3.6 Gelegenheid voor opportunisme en frauduleus gedrag**

Propositie 6 luidt: *de afwezigheid van maatstaven voor daadwerkelijke prestaties en de mogelijkheid om successen te framen zijn bevorderende omstandigheden voor opportunistisch en frauduleus gedrag.*

Het is opvallend bij de casussen hoeveel ruimte de ontsprende bestuurders hebben gekregen en hoe lang ze door hebben kunnen gaan op hun gang naar het fiasco. Dit geldt voor de spraakmakende fiasco's maar ook voor de overige casussen. Bestuurders hebben buitengewoon riskante projecten gestart en koste wat het kost voortgezet, hun corporatie volgehangen met leningen en giftige financiële producten. Bij de eerste fiasco's bracht men een scheiding aan tussen riskante projecten en integriteitschendingen. Bij analyse van de casussen was dit onderscheid minder duidelijk. Ook uit de handgelopen projecten bleken gepaard te gaan met misleiding en manipulatie met informatie. Het doel hierbij was om een beeld van succes neer te zetten en dit koste wat het kost overeind te houden.

Er is vanuit de extern toezichthouders nauwelijks aandacht besteed aan de risicobeoordeling van de voorgedragen nevenactiviteiten. Rapportage over de realisatie van de nevenactiviteiten is niet afgedwongen. Bij terugblik bevatten ook de reguliere jaarverslagen en jaarrekeningen tekstpassages en cijfers die op een komend fiasco wijzen, zo erkennen vertegenwoordigers van de extern toezichthouder bij terugblik. Uit de verhoren blijkt dat de externe toezichthouder te veel vertrouwd hebben op de controlerende en corrigerende werking van het intern toezicht en de alertheid van de controlerende accountants.

Extern onderzoek (Gerrichhauzen, Gruis, Koolma, & Schaar, 2014) onderschrijft de latere analyse van de parlementaire enquêtecommissie.

Propositie 6 is te geaccepteerd.

### **3.7 Onbeproefde en schadelijke innovaties**

Propositie 7 is als volgt geformuleerd: *innovaties die los van de organisatieroutines en zonder praktijkbeproeving (negatieve feedback) gelanceerd en gevolgd worden op het institutioneel veld zijn in potentie schadelijk voor de organisaties, hun clientèle en hun omgeving.*

Corporaties blijken allerlei activiteiten ontwikkeld te hebben buiten hun eigen expertise en hebben dit gedaan zonder nieuwe expertise op te bouwen. In de jaren negentig waren er succesvolle innovaties in de sector met de aanbidding van woningen ('het Delftse model') en de meting van klanttevredenheid (KWH). Deze innovaties zijn in samenwerking met teams uit de organisaties ontwikkeld en na een periode van proefdraaien en verbeteren verder breed verspreid onder andere corporaties.



Vanaf 2000 is het ondernemerschap van de bestuurders gepropageerd door de brancheorganisatie. Dit ondernemerschap hield ook in dat als men het werk als volkshuisvesters naar behoren deed, zich ook met andere activiteiten mocht inlaten. Er is niet duidelijk hoe men zich de noodzakelijke competenties voor de nieuwe activiteiten eigen maakten. Daar zijn geen eisen aan gesteld door de toezichthouders en het is ook niet ondersteund door de brancheorganisatie.

Bij het onderzoek van de parlementaire enquête komt naar voren dat de corporaties de expertise misten om de nieuwe activiteiten tot een succes te maken. Bij sommige casussen blijkt het te handelen om een kleine kring van getrouwen rond de bestuurder die met die activiteiten bezig houdt.

Het model van innovaties die op het institutioneel veld tot bloei en navolging komen is onderzocht in de corporatiesector (Brandsen, 2001). De organisatie splitst zich volgens dit onderzoek op in een routinedeel en een deel dat deze innovaties ontwikkeld. Deze manier van werken is als één van de faalfactoren geïndiceerd (Gerrichhauzen, Gruis, Koolma, & Schaar, 2014).

Propositie 7 is zonder kanttekeningen te accepteren.

### **3.8 Bevordering van onbeproefde innovaties door toezichthouders**

Propositie 8 luidt: *Toezichthouders in zwaar geïnstitutionaliseerde beleidssectoren dwingen de bestuurders niet alsnog tot beproeving van innovaties, maar bevorderen daarentegen de verspreiding van onbeproefde innovaties door ze goed te keuren en aan te prijzen.*

De innovaties van corporaties bij op het institutioneel veld met enthousiasme en instemming begroet, ook door toezichthouders. Het begint met een tegengesteld beweging. In de circulaire MG 2001-26 worden er grenzen gesteld aan commerciële en maatschappelijke nevenactiviteiten van corporaties, dit ook ingegeven door toen al negatieve ervaringen en klachten over oneerlijke concurrentie. In de circulaire zit ook een redenering die neerkomt op bevordering van het zogenaamde halo-effect. Dat wil zeggen dat iemand goed is in de ene activiteit (volkshuisvesting) hij of zij ook goede is in andere activiteiten. De eerste toets met de circulaire creëert een precedent, namelijk in strijd met de regels wordt toestemming gegeven voor de aankoop van een spiritueel centrum (Oibibio). Of de corporaties de vereiste commerciële competenties heeft en bijvoorbeeld niet te veel voor het pand betaald komt niet aan de orde. Er staat vast dat het ministerie geen evaluatie vooraf uitgevoerd heeft op de nevenactiviteiten, en deze bij de uitvoering hield op het niveau van een onderwerp bij een kopje koffie.

Corporaties met aansprekende nieuwe activiteiten werden door de toezichthouders tot voorbeeld van andere corporaties gesteld. Het meest opmerkelijke en achteraf schaamtevolle voorbeeld hiervan is dat de treasurer van Vestia bij de toezichthouder mocht optreden in opleidingsprogramma's en de bestuurder van Vestia door het ministerie ingeschakeld werd als adviseur.

Dit is een manier het initiatief tot nieuwe activiteiten verder aan te moedigen. Aanmoedigen is de term uit de verhoren. Corporaties moesten lef tonen in hun maatschappelijk ondernemerschap, zo klinkt het in een speech van de minister op een jaarcongres van de brancheorganisatie. Door direct de hand te lichten met de handhaving van de circulaire en mondeling toestemming te geven is de beheersende hand van de toezichthouder weg. Een deel van de corporaties meldde hun nevenactiviteiten gewoon niet meer (Algemene Rekenkamer, 2014). In tegenstelling bij de toetsing van de fusies, zijn er overigens bij de toetsing van nevenactiviteiten aanvragen afgewezen vanwege de branchevreemde aard ervan. Er is geen duidelijke lijn in deze toetsing te ontdekken. Men sprak van met de tijd meebewegend toezicht.

Publieke rechtelijk gezien was een het een toezichtspraktijk buiten de wet. De activiteiten waren in strijd met de circulaire en het uitvoeringsbesluit van de woningwet (Gerrichhauzen, Gruis, Koolma, & Schaar, 2014). Men creëert ministeriële discretie die niet in de wet of regel beschreven is.

De extern toezichthouders hebben onbeproefde innovaties niet alleen toegestaan maar bovendien aangeprezen. Er is geen enkele poging gedaan om de innovaties ex-ante of ex-post te evalueren. Evenmin zijn bestuurders teruggestuurd met de opmerking dat ze de activiteiten eerst moesten beheersen voordat ze zouden mogen starten. Wel is er voor enkele activiteiten geen toestemming gegeven. Propositie 8 kan met deze laatste kanttekening geaccepteerd worden.

### **3.9 Geen interventie in de gang naar fiasco's**

*Propositie 9: Toezichthouders onderbreken en stoppen de fiasco's in de organisatiepopulatie niet ten einde de mythe van effectiviteit van de sector in stand te houden.*

De passiviteit van intern toezichthouders bij ontsprende bestuurders is genoemd. Extern toezicht houders zijn in het nadeel dat zij de verantwoordingsinformatie met grotere tussenpozen en vertraging krijgen. Toch bevat het dossiers tal van voorbeelden waar jaren eerder ingegrepen had kunnen worden. Het meest uitgesproken voorbeeld daarvan is Rochdale waar integriteitschendingen in 2004 gemeld zijn en pas begin 2009 onder druk van krantenberichten aangepakt zijn. Het toezicht van het ministerie is niet adequaat geweest

(Rijksauditedienst, 2009). Waarom dat zo geweest is, is ook na de parlementaire enquête onduidelijk. Overigens is het opvallend in de openbare verhoren, maar ook in de handelingen van de Tweede Kamer hoe vaak de berichten in de media genoemd worden als bron en aanleiding voor vragen en reden voor actie. Via de eigen informatie van de toezichthouders werden de fiasco's niet ontdekt.

Bij tal van andere casussen zijn de extern toezichthouders niet alert genoeg geweest en niet doortastend genoeg. Men bleef er vaak op vertrouwen dat de organisaties de problemen het zelf konden oplossen. Vestia had al eerder een gigantische storting bij de bank moeten doen, maar dat leidde niet tot zichtbare problemen, dus er werd vanuit gegaan dat de zaak goed beheerst werd. Het is bij het CFV niet aannemelijk dat deze organisatie bij het oordeel meegesleept was in het succes van de maatschappelijke onderneming. De organisatie hechtte bij monde van de toenmalige directeur erg aan een publiek verantwoorde inzet van vermogen. Bij het ministerie lag dat anders. Ook toen het project met het stoomschip volledig uit de hand gelopen was verdedigde minister Vogelaar het project als een prachtig voorbeeld van maatschappelijk ondernemen. De brancheorganisatie tekende met brieven protest aan tegen interventies van het ministerie. Men wilde de problemen volgens de ideeën van zelfregulering in eigen kring oplossen en wilde geen overheidsbemoeienis. Deze brieven werden na de ontdekking van alle fiasco's genegeerd.

De houding van de extern toezichthouders is omgeslagen. Het eerste voorbeeld hiervan is Rentree die in eigen beheer een weg verdiept wilde gaan aanleggen. Deze corporatie werd overrompeld door vooraf gecoördineerde afwijzing door de toezichthouder in weerwil van eerdere toezegging van een ministerie-ambtenaar. Minister Van der Laan is een actief beleid gaan voeren op het punt van integriteit. Het CFV heeft haar beoordelingsmethodiek aangepast en stelt corporaties sneller onder versneld toezicht.

Propositie 9 kan aanvaard worden onder de aantekening dat bij een van de toezichthouders het niet ging om het beeld van succes van de sector overeind te houden.

### **3.10 Contra-effectieve opvattingen van toezichthouder**

*Propositie 10: De opvattingen van de toezichthouders zelf blokkeren de mogelijkheden die ze hebben tot onderbreking van een falende gang van zaken in de organisatiepopulatie.*

De verhoren laten zien dat opvattingen van regeringen en ministers sterk doorwerken in de manier waarop ze omgegaan zijn met de woningcorporaties. De parlementaire enquête is de eerste keer dat deze tegen het licht gehouden zijn. Er zijn veel wisselingen geweest van kabinetten en bewindspersonen. In 15 jaar zijn er 11 bewindspersonen verantwoordelijk geweest voor het beleid ten aanzien van de corporaties. In die 15 jaar zijn de regeringen er

niet in geslaagd om een samenhangend beleid te formuleren en om te zetten in een nieuwe woningwet en uitvoeringsregels. Ook in de informele kant, de gedragsbeïnvloeding, is er geen consistente lijn te ontdekken.

Opvallend zijn ook de vaste opvattingen over hoe er met informatie over de corporaties omgesprongen moet worden. Het CFV beoordeelde via een datamodel en schonk als gevolg van die keuze nauwelijks aandacht aan de lezing van jaarverslagen en informatie uit informele contacten. Het ministerie liet jaarverslagen lezen, deed ondanks een enorme bak verantwoordings- en contextinformatie niets met data-analyse. Bij de informele contracten stond bevordering van de wijkaanpak op, en was er geen aandacht voor informatie die voor de inspectierol van belang zou kunnen zijn. Hoewel formeel gezien geen toezichthouder, is het WSW bijzonder. De instelling verwerkte volgens afspraak met het ministerie en het CFV de informatie over derivaten, zetten daar ook overzichten van op de site van de instelling, maar deze informatie niet te beoordelen. Dit past bij de opvatting dat de instelling geen toezichthouder is, maar past niet bij de activiteiten in het samenspel met de twee toezichthouders.

Opvallend is ook de opvatting bij ministers en ambtenaren dat handhaving van de wet en regelgeving ondergeschikt gemaakt kan worden aan de bevordering van nieuw beleid. Vanaf de start van kabinet Balkenende IV is er een uitruil situatie ontstaan ('het transactiemodel'). Minister Vogelaar heeft geen budget voor de wijkaanpak, is daarmee in een afhankelijke situatie gebracht ten opzichte van de brancheorganisatie en de corporaties in de 40 wijken van de krachtwijken aanpakken. Deze had de hoogste prioriteit. De vraag of corporaties goed functioneerde was ook in haar bewindsperiode van minder belang.

Bijzonder is ook de rol opvatting van minister Dekker. Zij is hierover gehekeld door de commissie. Ze wilde alles, en ook het toezicht regelen in een overleg model. Haar opvattingen zijn te plaatsen in de stroming van New Public Governance. Deze opvattingen leidden tot vervaging van de rolverdeling van de partijen. Curieus maar wel consequent was haar instemming met het voorstel van de bestuurder van Woonbron om een dag van functies te wisselen (*job rotation*). Op deze dag heeft ze namens Woonbron met het Rotterdamse Havenbedrijf onderhandeld over een kwestie aangaande de ss Rotterdam.

Opvattingen van toezichthouders over hun informatievergaring en omgang blijken ineffectief. Deze zijn de tijdgeest te plaatsen ('bewegend toezicht'), wat vooral wil zeggen dat die opvattingen gedeeld worden in de kringen van het institutioneel veld. Propositie 10 is zonder kanttekening te aanvaarden.

## 4 Conclusie en discussie

<hier in grote lijn bij presentatie wordt dit onderdeel verder uitgewerkt>

### 4.1 Conclusie

De institutionele theorie is goed te gebruiken om te verklaren waarom de beleidsevaluatie van de woningcorporaties sector pas grondig uitgevoerd wordt als het beleidsfiasco niet meer te ontkennen is. Bestuurders en extern toezichthouders versterken elkaar in de gang naar een reeks fiasco's die zich opbouwt tot een totaal beleidsfiasco. Ze doen dat met zo min mogelijk informatie over het functioneren van de corporaties en de effectiviteit van hun handelen als toezichthouder. De theorie werkt scherp bij het onderscheiden en verklaren van disfunctionele dynamische verschijnselen in een sector. Het materiaal in de casus laat echter ook zien dat een deel van de organisatiepopulatie niet meegaat in de disfunctionele ontwikkelingen op een institutioneel veld. Er worden buiten beeld bescheiden maar gestaag verbeteringen in de prestaties gerealiseerd. Een deel van de activiteiten onttrekt zich aan de processen op het institutioneel veld. Een verklaring daarvoor is dat bestuurders die daar actief zijn tamelijk los staan van hun organisaties, en waarschijnlijk weinig ideeën van dat veld in de organisatie weten te implementeren. Er zijn ook enkele uitzonderingen van bestuurders die hun organisatie ombouwen en het deel dat de verhuur en het beheer van sociale huurwoningen uitvoert wilden afscheiden van de organisatie.

Niet alle toezichthouders blijken gevoelig voor verbale presentaties en blijven naar feitelijke prestaties van de corporaties kijken. Deze toezichthouders nemen het initiatief tot beleidsanalyses. De rapporten hiervan blijven hangen in de agendering, waar een tijd lang de brancheorganisatie Aedes de hoogste stem in het kapittel had. Waarom sommige functionarissen wel meegaan in disfunctionele processen van een doorgeslagen institutionalisering en andere niet is niet duidelijk vanuit de theorie. Vanuit het onderzoek is te wijzen op professionele opvattingen en prioriteit voor het publieke belang.

### 4.2 Discussie

De uitbreiding van de theorie met het dynamische aspect is zinvol. In de theorie wordt gewerkt met een institutionele opvatting van legitimiteit. Van de legitimiteit van de sector blijkt niets over op het moment dat de kranten volstaan met berichten over misstanden en TV-programma's een onthutsend beeld schetsen van corporaties en hun bestuurders. De media zorgen blijkens de casus voor een corrigerende werking die het institutioneel veld zelf ontbeert. Deze correctie gaat echter gepaard met grote schade voor de legitimiteit. Het is te overwegen om bij het begrip legitimiteit ook het publiek te betrekken (Suchman, 1995), of om een onderscheid te maken tussen de legitimiteit in de systeemwereld en die in de leefwereld

(Hagbi). Institutionele legitimiteit blijkt iets van een rangorde te hebben. Er zijn koplopers. Dit is een aanleiding om in plaats van legitimiteit het begrip reputatie te gebruiken (Deephouse & Carter, 2005). Als organisatieleiders reputatie op het institutioneel proberen te bereiken en dat pogen te doen zonder onderliggende prestaties van hun organisatie dan is dat als impressiemanagement te bestempelen (Elsbach & Sutton, 1992).

## **5 Conclusie en discussie**

## Gebruikte literatuur en bronnen

- Algemene Rekenkamer. (2014). *Toezicht op presteren van woningcorporaties*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bortel, G. v., Hoekstra, J., & Elsinga, M. (2012). *Vijf jaar corporatievisitaties. Balanceren tussen verantwoorden en leren*. Zeist: Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland / OTB.
- Botermans, M. (2011). *Effecten van schaalvergroting op volkshuisvestelijke prestaties van woningcorporaties*. Utrecht: USBO masterscripties.
- Bovens, M., & Hart, P. ' (1995). *Understanding policy fiascos*. New Brunswick NY: Transaction Publishers.
- Brandsen, T. (2001). *A Wilderness of Mirrors: Quasi-markets, housing and the welfare state (dissertation)*. Tilburg.
- Bressers, J. T. (2008). Evaluatie van beleid. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer, *Overheidsbeleid* (pp. 155-179). Alphen aan den Rijn: Samson.
- Bressers, J. T., Herweijer, M., & Korsten, A. F. (1993). Beleidsevaluatie. In J. T. Bressers, J. Thomassen, & F. v. Vught, *Polliticologie en het openbaar bestuur* (pp. 230-247). Alphen aan den Rijn: Samsom en H.D. Tjeenk Willink.
- Bruijn, H. d., & Heuvelhof, E. t. (2008). *Management in Networks - on Multi-Actor Decision Making*. London: Routledge.
- Cebeon. (2006). *Effecten fusies corporaties op maatschappelijke prestaties [Effects of mergers on social performance]*. Amsterdam: Cebeon.
- Conijn, J. B. (2005). *Woningcorporaties - naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Amsterdam: RIGO.
- Deephouse, D. L., & Carter, S. M. (2005). An Examination of Differences Between Organizational Legitimacy and Organizational Reputation. *Journal of Management Studies* 42(2) , 329-360.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited - Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review Vol 48* , 147-160.
- Elsbach, K. D., & Sutton, R. I. (1992). Acquiring Organizational Legitimacy Through Illegitimate Actions: a Marriage of Institutional and Impression Management Theories. *The Academy of Management Journal, Vol. 35(4)* , 699-738.
- Esmeijer, M. E. (2013). *Parlementaire enquête Woningcorporaties - Plan van Aanpak*. Den Haag: Tijdelijke commissie woningcorporaties van de Tweede Kamer.
- Festinger, L. (1954). Theory of Social Comparison Processes. *Human Relations, Vol. 7* , 114 - 140.



- Gerrichhauzen, L., Gruis, V., Koolma, R., & Schaar, J. v. (2014). Van lef en lof naar schade en schande: Analyse van ontspoord leiderschap bij zes corporaties. *TPC jaargang 12 (4)*, 13-17.
- Hagbi, T. *Legitimatie in theorie en in de praktijk van woningcorporaties (in voorbereiding)*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Heemskerk, M. M. (2013). *Bestuurders Geheimen*. Delft: Eburon.
- Hendriks, F., Dekker, S., & Boin, A. (2003). Institutionele crisis: een inleiding. *Bestuurskunde vol. 2*, 54-59.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Boston MA: Harvard Business Press.
- Jong, R. d. (2013). *De balans verstoord*. The Hague: Aedes vereniging van woningcorporaties.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2001). Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing. In T. Abma, & R. J. Veld, *Handboek beleidswetenschap* (pp. 179-193). Amsterdam: Boom.
- Knaap, P. v. (1995). Policy Evaluation and Learning - Feedback, Enlightenment or Argumentation? *Evaluation Vol. 1(2)*, 189-216.
- Kool, D. d. (2007). *Monitoring in beeld (dissertatie)*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Koolma, H. M. (2013). A Complex Adaptive System Approach to the Assessment of Failure of Public Governance Networks. *International Review for Public Administration Vol. 18(2)*, 66-84.
- Koolma, H. M. (2008). *Verhalen en prestaties - een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*. Rotterdam: Rik Koolma VH&RO.
- Koolma, H. M., & Vliet, P. J. (2015). *Vertrouwen en innovatie motor in RGS: Een onderzoek naar resultaatgerichte samenwerking tussen Rentree, Salverda B.V. en Wolters B.V. in Deventer*. Alphen aan den Rijn: Alphaplan.
- Korsten, A. F. (2013). *Wat er van terecht komt. Zicht op beleidsevaluatie*.  
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Onderzoek/ABC%20van%20beleidsevaluatie.pdf>.
- Markoczy, L. (2003, July 23). *Trust but verify: Distinguishing distrust from vigilance*.  
 Opgeroepen op June 8, 2014, van Goldmark.org:  
<http://goldmark.org/livia/papers/socint/socint.pdf>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (2000). Institutionalized Organizations - Formal Structure as Myth and Ceremony. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 41 - 62). Chicago: University of Chicago Press.

- Minister voor Wonen, Wijken en Integratie. (2009, juli 24). casuïstiek met betrekking tot het werkdomein van woningcorporaties (dossier 29453 nr. 127). *Brief van de minister voor WWI*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2010). *Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (3rd. edit.)*. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, W. W. (1991). Expanding the Scope of Institutional Analysis. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 183-203). Chicago: University of Chicago Press.
- Redactie. (2013, November 19). Rentree niet langer onder verscherpt toezicht. *Deventer Nieuws*.
- Rijksauditedienst. (2009). *Rapportage Audit Rochdale [Report Rochdale Audit]*. The Hague: Ministerie van Financiën.
- Schilder, A., Mosch, R. H., & Hage, M. (2006). *Advies toezicht op woningcorporaties*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (2000). The Organization of Societal Sector - Propositions and Early Evidence. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 41-62). Chicago: University of Chicago Press.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, Vol. 20(3), 571-610.
- Swanborn, P. G. (1999). *Evalueren*. Amsterdam: Boom.
- Thiel, S. v., & Leeuw, F. L. (2003). De prestatieparadox in de publieke sector. *Beleidswetenschap jrg. 17(2)*, 123-144.
- Tweede Kamer. (2014). *Parlementaire enquête woningcorporaties - Hoofdrapport*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Vaus, D. A. (2001). *Research Design in Social Research*. London: Sage Publications.